



<http://spero.socpol.ru>

№ 3. Осень 2005

Журнал издается Независимым институтом социальной политики

<http://www.socpol.ru>

Редакционная коллегия

Главный редактор	Малева Татьяна Михайловна , к.э.н., директор НИСП
Зам. главного редактора	Синявская Оксана Вячеславовна , к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП
Ответственный редактор	Добрякова Мария Сергеевна , к.соц.н., директор публикационной программы НИСП

Координаты редакции

Москва, Глинищевский переулок, д. 3

Тел.: (495) 786 6718

Факс: (495) 292 9651

E-mail: spero@socpol.ru

Редакционный совет журнала

Сильванская-Павлова Марина Павловна (<i>председатель</i>)	к.и.н., Московский центр Карнеги, консультант журнала <i>Pro et Contra</i> Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д.э.н., профессор, Президент Института Национального проекта «Общественный договор», Президент Международной конфедерации обществ потребителей
Васильев Сергей Александрович	д.э.н., представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от правительства Ленинградской области, Председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, научный руководитель Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишневский Анатолий Григорьевич	д.э.н., действительный член РАЕН, руководитель Центра демографии и экологии человека ИМП РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Население и общество», главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Малева Татьяна Михайловна	к.э.н., директор НИСП, главный редактор журнала
Полетаев Андрей Владимирович	д.э.н., профессор, заместитель директора Института гуманитарных историко-теоретических исследований ГУ-ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к.э.н., директор проекта РОО «Открытая Россия»

Содержание

От главного редактора4

Экспертное мнение

Овчарова Л.Н., Пишняк А.И. Социальные льготы: что получилось в результате монетизации?5

Голованова Н.В., Курляндская Г.В. Еще раз о льготах26

Александрова А.Л., Коваленко Е.А., Кузнецова П.О. Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений.....31

Хахулина Л.А. Монетизация льгот в зеркале общественного мнения.....51

Мнение зарубежных экспертов

Келлер К., Хеллер П. Реформа социального сектора в странах с переходной экономикой (*перевод М.С. Добряковой*).....62

Социальное законодательство

Гонтмахер Е.Ш. Анализ законодательной базы в области социальной защиты на региональном уровне68

Новое в аналитике: обзор научных публикаций96

От главного редактора

Роль социальных факторов возрастает во всем мире. Возрастает и степень осознания этого факта. И Россия не является исключением. Однако это понимание пришло не сразу. На протяжении пятнадцатилетнего периода проблемы социальной политики находились на периферии экономической повестки. На этом фоне не будет, пожалуй, преувеличением утверждение, что 2005 год стал переломным. Он начался с реализации крупнейшей реформы, которой стала монетизация социальных льгот. С этого момента социальная проблематика заняла первое место в экономической повестке государства и уже не покидает ее эпицентра. Осенью 2005 г. были сформулированы приоритеты развития таких социально значимых сфер, как здравоохранение, образование, доступность жилья, которые в социально-экономической программе получили статус национальных проектов. Хотя реализация национальных социальных проектов предусматривается в самой ближайшей перспективе, все же о них можно говорить пока лишь в сослагательном наклонении. Монетизация же социальных льгот – уже реальность. По тому, как была осуществлена эта реформа, в определенной мере можно судить и о направлении и эффективности будущих реформ. Именно поэтому мы обращаемся к этой теме, которой посвящен настоящий номер журнала.

«Страсти по монетизации», вспыхнувшие в самом начале 2005 г. и вызвавшие значительное политическое и социальное напряжение в обществе, улеглись, но и сегодня, спустя год после введения нового закона, споры по этому поводу не утратили своей актуальности.

Действительно ли реформа социальных льгот была столь необходима?

Если да, то правильно ли был определен механизм ее реализации?

Как отреагировали на введение нового закона российские регионы?

Способствовала ли реформа нормализации межбюджетных отношений и прозрачности финансовых потоков?

Кто выиграл и кто проиграл от этой реформы?

Как она повлияла на реальные доходы и качество жизни различных групп населения?

Как россияне воспринимают последствия реформы? И т.д.

Все эти вопросы по-прежнему нуждаются в обсуждении и экспертной оценке. В настоящем выпуске журнала мы предложили выступить с такими оценками специалистам из разных областей экономического и социального анализа. Надеемся, что мнения экспертов хотя бы отчасти помогут нашему Читателю разобраться в сложном клубке тех противоречий, которыми опутана система социальных льгот в России до и после реформы 2005 г.

Т.М. Малева

ЕЩЕ РАЗ О ЛЬГОТАХ

Голованова Наталия Владимировна,

Магистр экономики,
ведущий консультант Центра фискальной
политики

Курляндская Галина Витальевна,

к.э.н., исполнительный директор Центра
фискальной политики

Пожалуй, самой обсуждаемой темой начала 2005 г. стала монетизация льгот. Ни один другой вопрос не вызывал столь сильной реакции в прессе. Неожиданный для Правительства РФ протест со стороны граждан, интересы которых были затронуты реформой, вызвал активное обсуждение проблем бюджетной системы даже среди людей, далеких от бюджетной политики. Сейчас, когда в результате действий федерального центра и регионов острота проблемы начинает понемногу уменьшаться, стоит еще раз взглянуть на причины ее возникновения, чтобы непродуманность решений, принимаемых для исправления ошибок, не привела к последствием более серьезным, чем сами ошибки.

Меры социальной поддержки и механизмы финансирования

Натуральная льгота – это право гражданина на пользование бесплатной услугой или услугой по цене, составляющей определенный процент от цены для прочих потребителей (например, бесплатный проезд на городском транспорте или оплата 50% стоимости жилищно-коммунальных услуг).

Но бесплатных услуг не бывает, значит, предприятиям, такие услуги оказывающим, возникшие убытки компенсируются из бюджета. В условиях плановой экономики Госплан рассчитывал и стоимость услуг, и цену, и плановые убытки, и бюджет все эти убытки покрывал. В условиях рынка предприятия сами стали оценивать убытки от предоставления бесплатных услуг и выставлять счета бюджетам муниципалитетов или регионов. При этом точной калькуляции не проводилось, никто не подсчитывал количество льготников, воспользовавшихся услугой, поэтому невозможно было отделить убытки, возникающие из-за предоставления бесплатной услуги, от убытков, возникших в результате заниженных тарифов для всего населения или вследствие неэффективного управления предприятием. Конечно, в бюджетах закладывалась определенная сумма на покрытие убытков предприятий, однако зачастую она не имела ничего общего с размером счетов, предъявляемых предприятиями. В результате, даже если органы власти соглашались с расчетами предприятий и принимали на себя обязательства покрыть объем убытков, в бюджете просто не хватало средств, и возникала кредиторская задолженность.

Более эффективным вариантом предоставления натуральных льгот является так называемый «социальный пакет». В этом случае органы власти устанавливают перечень льгот, входящих в пакет, и сумму в расчете на каждого льготника, которую бюджет готов потратить на финансирование данного пакета. Далее органы власти заранее ищут предприятия, готовые оказывать услуги по такой цене. При таком подходе для гражданина услуга по-прежнему остается бесплатной, в бюджете заранее заложена фиксированная сумма денег, а предприятие может заранее прогнозировать доходы, получаемые из бюджетных источников.

Громоздкая и дорогостоящая система натуральных льгот досталась России в наследство от СССР. В условиях централизованной плановой экономики наличие льгот не являлось проблемой, поскольку производители ориентировались не на ценовые сигналы, а на указания сверху. В 1990-е годы субсидируемые услуги стали преградой для развития рыночных механизмов. Кроме того, в условиях децентрализации стало важно, из какого бюджета финансируются расходы: из федерального, регионального или местного.

Казалось бы, в условиях отсутствия финансовых возможностей объем социальных гарантий по крайней мере не должен был увеличиваться, однако в 1990-е годы в дополнение к льготам, существовавшим со времен СССР, были приняты новые популистские законы, гарантирующие право на льготы различным категориям населения, но не предусматривающие источников для их финансирования. Федеральным законодательством было установлено более 150 видов социальных льгот, пособий, дотаций, которые распространялись более чем на 230 различных категорий населения. Фактически, большинство льгот превратилось в неподкрепленные финансированием требования федерального правительства («нефинансируемые федеральные мандаты»), адресованные регионам и муниципалитетам. Средств в бюджетах не хватало, в результате росла кредиторская задолженность бюджетной системы перед предприятиями. Основная часть расходов региональных бюджетов по финансированию федеральных социальных законов приходилась на законы «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

Необходимость реформ

В начале 2000-х годов центр наконец официально признал, что на предоставление всех видов льгот, гарантированных федеральным законодательством, в бюджете просто нет денег. По оценкам Министерства труда и оценкам независимых экспертов, для выполнения всех мер социальной поддержки в 2001 г. потребовалось бы вдвое увеличить объем консолидированного бюджета Российской Федерации. Рано или поздно громоздкую и неэффективную систему льгот необходимо было реформировать, в том числе сокращать общий объем социальных гарантий, тяжелым бременем лежащий на бюджетной системе.

Разграничение полномочий вместо отмены льгот

Федеральные политики понимали, какую бурю может вызвать отмена права пользования бесплатными услугами. Поэтому бремя принятия непопулярных законов, реформирующих систему льгот, было частично переложено на регионы. Ответственность за предоставление мер социальной поддержки была разделена: федеральный центр взял на себя обязательства по предоставлению льгот ветеранам войны, героям СССР и РФ, жертвам радиационных катастроф, инвалидам, почетным донорам. Регионам были отданы полномочия по социальной защите ветеранов труда, тружеников тыла, граждан, пострадавшим от репрессий. При этом федеральный центр принял финансовые обязательства по обеспечению льгот «своим» категориям, поскольку раньше, например, ветераны войны хотя и имели право на льготы по федеральному законодательству, но средств на финансирование этих льгот федеральный центр регионам не выделял.

При этом не всегда прослеживается логика при разделении льготников на «федеральных» и «региональных». Так, непонятно, почему немногочисленная заслуженная категория тружеников тыла выпала из зоны ответственности федерального центра, и почему федерация отказала в поддержке репрессированным гражданам, учитывая, что репрессиям иногда подвергалось население целых регионов, и теперь в Республике Ингушетия, например, численность льготников составляет 55% от численности всего населения, при среднем показателе по России 13,5%, что является непосильной нагрузкой на региональный бюджет.

Вообще говоря, федерации не следовало перекладывать ответственность по социальной политике на субъекты федерации хотя бы потому, что регионы практически лишены рычагов, которые позволили бы им увеличить налоговые доходы для того, чтобы профинансировать соответствующие обязательства. В последние годы происходила централизация доходных источников. В частности, в 2004 г. был отменен один из немногих региональных налогов – налог с продаж, а в 2005 г. произошла централизация налога на прибыль.

Федеральные законодатели подстраховались на случай народного гнева в ответ на отмену льгот. Статья 153 Федерального закона № 122-ФЗ гласит, что «при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены». С одной стороны, можно трактовать эту норму таким образом, что субъекты федерации не могут выделять на социальную поддержку меньше средств, чем в 2004 г., с другой стороны, – норма может быть воспринята как требование установления денежной компенсации на уровне, который позволил бы льготнику получить тот же набор услуг, что и до 2005 г.

Натуральные льготы: проблема доступности

Одновременно с проблемой искажения цен, возникающей в случае предоставления натуральных льгот, существует проблема справедливости, или равной возможности для льготников воспользоваться услугой вне зависимости от места проживания. Предоставление натуральных льгот возможно только при наличии соответствующей инфраструктуры. Очевидно, что если автобус ходит мимо населенного пункта один раз в неделю, то льготой по проезду на транспорте воспользоваться не так просто. Лекарств, входящих в перечень медикаментов, предоставляемых бесплатно, может просто не оказаться в аптеке в нужный момент, и человек будет вынужден покупать аналог, не входящий в список, за собственные деньги или ждать, когда лекарство привезут. Житель сельской местности, проживающий в доме без централизованного водоснабжения, канализации, отопления и газа просто не сможет воспользоваться льготой по оплате жилищно-коммунальных услуг, поскольку услуг этих он не получает.

Пособия вместо льгот: достоинства и проблемы

При использовании денежной компенсации вместо натуральных льгот не возникает искажения цен, и, следовательно, не нарушаются рыночные механизмы. Кроме того, восстанавливается справедливость в отношении тех граждан, которые не имели доступа к инфраструктуре (в основном, сельских жителей).

Монетизация льгот также позволяет сделать механизмы оказания социальной поддержки адресными, дифференцировать пособия в зависимости от степени нуждаемости получателя, так как право на льготы может иметь и человек относительно обеспеченный.

Но для безболезненной замены натуральных льготных на денежное пособие необходимо, чтобы объем денежной компенсации давал возможность приобрести тот же набор льгот, на который гражданин имел право ранее. В реальности сделать это не так просто. Поскольку льготами пользовались далеко не все, кто имел на это право, а денежные пособия должны выплачиваться всем гражданам, относящимся к определенной категории, выплата компенсации в размере средней рыночной стоимости услуги требует значительного увеличения расходов бюджета по этой статье.

Однако при оценках последствий реформы разграничения полномочий расчеты основывались на предположении о том, что регионы будут тратить на социальную поддержку суммы, сопоставимые с теми, которые тратились ранее, не учитывался даже объем накопленной кредиторской задолженности перед поставщиками услуг. В результате, при разграничении расходных полномочий между федерацией и регионами и закреплении за каждым уровнем власти соответствующих доходных источников, расходные обязательства и потребность в финансовых ресурсах региональных и местных бюджетов были недооценены.

Для многих граждан, вышедших на улицы, проблемой явилась не монетизация льгот как таковая, а малый объем компенсации за отменяемые льготы. Кроме того, во многих регионах была недостаточно проработана система выплат, и люди просто не смогли получить компенсацию вовремя.

Поспешность реформ

Следует принять во внимание, что реформа разграничения полномочий между уровнями власти, которая явилась предвестником монетизации льгот, проводилась стремительно. В июле 2003 г. были внесены поправки в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в октябре 2003 г. появился новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в августе 2004 г. был принят нормативный акт, приводящий многочисленные федеральные законы в соответствие с двумя вышеперечисленными законами (пресловутый 122-й закон, окрещенный журналистами «законом о монетизации льгот»). Поскольку 122-й закон вступал в силу с начала 2005 г., к этому сроку регионы уже должны были принять собственные нормативные акты, регулирующие вопросы социальной защиты, переданные в их ведение. У регионов фактически не было времени, чтобы оценить стоимость различных вариантов реализации реформы и выбрать наиболее приемлемый. Для увеличения расходов на социальную поддержку населения необходимо было также провести тщательную инвентаризацию бюджета и изыскать резервы.

Федеральный центр подал пример реформирования системы мер социальной поддержки, заменив часть льгот (в частности, проезд на внутригородском транспорте), на денежные пособия. В ходе формирования бюджетов на 2005 г. федеральные чиновники неоднократно заявляли, что будут всячески поддерживать инициативу регионов по замене льгот на денежные пособия. В частности, изначально планировалось, что субсидии из федерального фонда софинансирования социальных расходов будут получать только те регионы, которые заменят льготы денежными пособиями. Правда, в окончательном варианте федерального бюджета это ограничение уже отсутствовало, однако к тому времени большинство субъектов федерации уже успели принять свои «социальные» законы, предусматривающие монетизацию, в надежде получить дополнительные средства из федерального бюджета.

Федеральный центр фактически подтолкнул регионы к монетизации, как своим примером и агитацией, так и решением назначать губернаторами лиц, «пользующихся доверием» Президента. Были даже рекомендованы ориентиры для установления размера пособий, которым и последовали многие регионы. При обсуждении различных вариантов поправок в нормативные акты рассматривался вариант, при котором труженики тыла получали из федерального бюджета 280 руб. в месяц, а ветераны труда – 250 руб. в месяц. В итоге более 30 субъектов федерации ввели ежемесячные денежные пособия в размере 200 руб. для ветеранов труда и 300 руб. для тружеников тыла.

Тем не менее, столкнувшись с активным недовольством населения, многие федеральные чиновники и представители Государственной Думы поспешили обвинить во всех проблемах региональные власти, забыв, по-видимому, что поправки в федеральное законодательство вносились правительством Российской Федерации и принимались федеральными органами законодательной власти.

Непроработанными оказались и механизмы поддержки федеральных льготников. Следует учесть, что размер пособия для федерального льготника одинаков вне зависимости от места проживания. Однако цены на услуги могут существенно различаться по регионам, поэтому размер пособия, достаточный для компенсации в европейской части России, может оказаться недостаточным на Крайнем Севере или Дальнем Востоке. Следует отметить, что недовольными

реформой оказались не только региональные, но и федеральные льготники, проживающие в крупных городах, поскольку с 1 января они потеряли право на бесплатный проезд.

С другой стороны, многие обеспеченные регионы (Москва, Ханты-Мансийский АО), оставившие льготы на проезд своим льготникам в натуральном выражении, приняли решение предоставлять такие же льготы и для федеральных льготников, что противоречит концепции реформы разграничения полномочий, согласно которой каждый уровень власти должен отвечать только по своим расходным обязательствам. Такие решения поставили федеральных льготников, проживающих на этих территориях, в более выгодное положение по отношению к федеральным льготникам других регионов, так как размер федеральных пособий этим гражданам (в том числе учитывающих компенсацию за проезд) не уменьшился.

Проблема льгот для пенсионеров

Отдельно стоит сказать о предоставлении льгот для пенсионеров. Федеральное законодательство никогда не гарантировало льготы этой категории граждан (если, конечно, пенсионер не являлся одновременно получателем льгот по другой категории, например, будучи ветераном труда, был ветераном войны или имел ведомственные льготы, проработав в силовых структурах). Однако многие регионы (и муниципалитеты) предоставляли льготы пенсионерам в соответствии со своими нормативными актами.

Поскольку такая категория, как пенсионеры, не была отнесена к предметам ведения регионов при разграничении полномочий, многие субъекты федерации попытались в 2005 г. лишить эту категорию льгот. При низком уровне пенсий, получаемых рядовыми пенсионерами, лишение возможности бесплатного проезда оказалось для них катастрофической материальной потерей и привело к многочисленным протестам. При этом транспортные предприятия в ряде регионов уже в 2004 г. стали отказываться предоставлять бесплатный проезд пенсионерам, мотивируя это тем, что бюджет не покрывает убытки по этой категории льготников.

Прогнозируемость тарифов

Повышение с 1 января 2005 г. тарифов на транспорт еще больше обесценило выделяемые компенсации. Конечно, цены на топливо выросли, однако резкий рост тарифов выглядит довольно странным в случае отмены натуральных льгот, ведь если раньше в регионе убытки предприятий, возникающие из-за льготников, финансировались не в полном объеме, часть убытков закладывалась в стоимость услуги для всех остальных граждан (не льготников). От завышенных тарифов страдают малообеспеченные категории населения, доход которых не превышает, а иногда и ниже дохода пенсионеров. Речь идет о работниках бюджетной сферы – учителях, врачах, которые, не имея права на льготы, фактически вынуждены софинансировать расходы на предоставление натуральных льгот другим потребителям услуг.

В 2004 г. предприятия транспорта жаловались, что более половины всех пассажиров (в некоторых городах – до 70 %) пользовались услугами бесплатно. Теперь, если все граждане будут платить по установленным тарифам, убытки могут возникнуть только из-за неэффективного управления предприятием, а стоит ли поддерживать существование таких предприятий?

Психологический аспект реформы

Пожалуй, еще один важный аспект реформы, который не был учтен и который влияет на восприятие реформы гражданами, – это аспект психологический. Многие специалисты в области социальной политики сейчас подчеркивают, что льготы – это не только компенсация

потенциальных расходов, но и привилегия. Поэтому даже при адекватной компенсации отмена права на льготы иногда может вызывать чувство обиды на власти со стороны гражданина.

Особенно сложная ситуация возникает в случаях, когда механизмы социальной поддержки различаются для категорий граждан, защита которых относится к полномочиям различных уровней власти. Если в регионе, в котором оставлена льгота по проезду на транспорте, в одном автобусе едет бесплатно труженик тыла (льгота финансируется из бюджета субъекта федерации) и ветеран войны, который должен оплатить свой проезд за счет компенсации из федерального бюджета, то естественно, ветеран войны может почувствовать себя обиженным, поскольку ранее они оба ездили бесплатно. Очевидно, что единообразный механизм социальной поддержки этих категорий, например, через выдачу именных проездных билетов, был бы более предпочтительным.

Ущемленными чувствуют себя и льготники в тех субъектах федерации, в которых сумма денежных компенсаций ниже, чем в регионах-соседях, и особенно, если у соседей оставлена льгота в натуральном выражении. И, конечно, проблемы возникают для льготников, живущих на границе субъектов федерации, один из которых монетизировал льготу, а другой – нет. При отсутствии соответствующих соглашений между субъектами федерации льготник, не являющийся резидентом, не имеет права на бесплатный проезд в «чужом» регионе. Именно эта ситуация вызвала протесты жителей Московской области в январе 2005 г.

Опасность поспешных решений

Одной из причин неудачного старта реформы стала ее поспешность. Фактически у регионов не было достаточного количества времени для разработки новых механизмов оказания социальной поддержки, проведения оценок стоимости реализации различных механизмов и выбора наиболее эффективного варианта.

К сожалению, непросчитанные последствия реформы, как и недостаточная разъяснительная работа среди населения, могут привести к полной дискредитации идеи монетизации льгот как таковой и к консервации неэффективных способов предоставления услуг. В результате искажение цен по-прежнему будет препятствовать эффективности распределения ресурсов между отраслями, отсутствие стимулов для рационального управления предприятиями будет приводить к разбазариванию материальных и финансовых ресурсов, не будет смысла внедрять новые технологии, инвестировать в модернизацию производства, кроме того, непрозрачность финансовых потоков просто не позволит привлечь инвесторов.

Уже сейчас наблюдается суетливое сворачивание реформ, такое же поспешное и непродуманное, как и сами реформы. Несколько регионов (например, Московская область) просто отказались от ранее принятых решений по монетизации.

Федеральное правительство решило выделить на обеспечение равной доступности транспортных услуг для бывших льготников 50 руб., используя для этого дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Очевидно, что 50 рублей может быть недостаточно, чтобы покрыть расходы на проезд федеральных льготников. Означает ли это, что финансирование убытков транспортных предприятий из региональных бюджетов пополнит список «федеральных мандатов», на отмену которых была направлена реформа разграничения полномочий?